

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 3 กุมภาพันธ์ 2538

มหาวิทยาลัยของรัฐกับการพึ่งพิงรัฐบาล

รังสรรค์ ฤษะพรพันธุ์

มหาวิทยาลัยของรัฐประเภทจำกัดจำนวนการรับนักศึกษาพากันปรับโครงสร้างอัตราค่าเล่าเรียนเป็นระลอกๆ จนมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า มหาวิทยาลัยกำลัง 'ฮั้ว' กันกำหนดราคา (price collusion) และที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทอป.) แปรสภาพเป็นคาร์เทล (Cartel)

การกล่าวหาว่า ทอป. เป็น 'Mini OPEC' อาจจะเป็นการยกย่องที่เกินเลยจากความจริง เพราะ ทอป. เป็นเพียงที่ชุมนุม 'คนนอกหัก' ซึ่งคร่ำครวญแต่เรื่องที่รัฐบาลมิได้ช่วยเหลือมหาวิทยาลัยอย่างเต็มที่ มิหนำซ้ำอธิการบดีแต่ละท่านก็มีวิสัยทัศน์เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิสัยทัศน์เกี่ยวกับนโยบายค่าเล่าเรียน การปรับค่าเล่าเรียนจึงเป็นการตัดสินใจของผู้บริหารมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยหาได้มีการปรึกษาหารือร่วมกันไม่

แต่การที่มหาวิทยาลัยของรัฐระบบปิดพากันปรับค่าเล่าเรียนเป็นระลอกๆ เช่นนี้ ย่อมเป็นสัญญาณที่บ่งบอกว่ามหาวิทยาลัยเหล่านี้เริ่มตระหนักว่า การพึ่งพิงทรัพยากรทางการเงินจากงบประมาณแผ่นดินเป็นหลักดังที่เคยเป็นมาไม่เป็นการเพียงพออีกต่อไป การปรับค่าเล่าเรียนเป็นความพยายามส่วนหนึ่งในการพึ่งตนเองในด้านการเงินมากขึ้น

มหาวิทยาลัยของรัฐก็เกิดขึ้นในประเทศไทยเพียงเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ป้อนภาครัฐบาลเป็นปฐมด้วยเหตุที่มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ผลิตข้าราชการนี้เอง รัฐบาลจึงมีนโยบายเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำ การดำเนินนโยบายราคาในลักษณะเช่นนี้เกื้อกูลให้ระบบราชการกำหนดโครงสร้างเงินเดือนในอัตราต่ำได้ เพราะถือว่า บัณฑิตมหาวิทยาลัยของรัฐได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐแล้วในขณะที่รับบริการอุดมศึกษาจึงมีจำต้องจ่ายเงินเดือนในอัตราสูง ข้างฝ่ายบัณฑิตผู้สำเร็จการศึกษา เมื่อเสียค่าใช้จ่ายในการศึกษาน้อย ก็สามารถทนรับราชการโดยรับเงินเดือนในอัตราต่ำได้ สภาพการณ์เช่นนี้ดำรงอยู่ได้ก็เพราะเหตุว่า ภาครัฐบาลก่อนทศวรรษ 2520 เป็นนายจ้างรายใหญ่ที่สุดของบัณฑิตอุดมศึกษา โครงสร้างอัตราเงินเดือนในระบบราชการมีน้ำหนักค่อนข้างสำคัญในการกำกับอัตราเงินเดือนในตลาดแรงงาน

เมื่อรัฐบาลมีนโยบายการเก็บค่าเรียนอัตราต่ำรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณแผ่นดินในระดับที่พอเพียงแก่การประกอบการของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยของรัฐจึงสามารถเติบโตรอดหน้าได้ ระบบอุดมศึกษาของรัฐขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่ง (2504-2509) และฉบับที่สอง (2510-2514) เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายการผลิตกำลังคนเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ระบบการวางแผนการศึกษา ซึ่งยึดถือวิธีการประมาณการความต้องการกำลังคน (Manpower Requirement Approach) มีส่วนสำคัญในการผันทรัพย์ทางการเงินในภาครัฐบาลไปสู่ภาคอุดมศึกษา โดยการศึกษาระดับประถมศึกษาได้รับจัดสรรงบประมาณแผ่นดินน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ด้วยเหตุที่รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนการอุดมศึกษาในช่วงเวลาอันยาวนานนี้เอง ระบบการเงินของมหาวิทยาลัยของรัฐจึงแขวนอยู่กับงบประมาณแผ่นดินเป็นสำคัญ โดยที่ไม่มีมหาวิทยาลัยแห่งใดเลยที่เตรียมตัวเพื่อเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับโครงสร้างการเงินเพื่อลดการพึ่งพิงงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยของรัฐนัดแต่การแบมือของงบประมาณแผ่นดิน และวิพากษ์อาการจากประชาชนมาใช้จ่าย โดยไม่คิดที่จะให้ผู้รับบริการอุดมศึกษาของรัฐมีส่วนรับภาระรายจ่ายเพิ่มขึ้น

เมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 2520 สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมแปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ วิกฤติการณ์เงินคงคลังที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2523-2525 นำมาซึ่งจุดจบแห่ง 'ยุคทอง' ของมหาวิทยาลัยของรัฐ นโยบายการรัดเข็มขัดทางการคลังตลอดระยะเวลาช่วงปีงบประมาณ 2525-2531 มีผลกระทบต่อมหาวิทยาลัยโดยตรง ปัญหาการขาดสภาพคล่องในภาครัฐบาลทำให้มีการตรึงการลงทุน (capital expenditure) ส่วนงบดำเนินการ (current expenditure) ก็เพิ่มในอัตราใกล้เคียงกับอัตราเงินเฟ้อเท่านั้น งบประมาณแผ่นดินโดยส่วนรวมเพิ่มขึ้นในระดับที่เพียงแต่รักษารักษาอำนาจซื้อให้เท่ากับงบประมาณแผ่นดินปีที่ผ่านมาแล้ว นั่นก็คือ รายจ่ายที่แท้จริง (real expenditure) อยู่ในระดับเดิม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รายจ่ายที่แท้จริงเพิ่มขึ้นในอัตราศูนย์ (Zero-growth Budget) แม้ว่าภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่เกิดขึ้นในระบบทุนนิยมโลกตั้งแต่ปี 2523 จะบรรเทาเบาบางลง และกลับฟื้นตัวในช่วงปลายปี 2529 แต่รัฐบาลไทยยังคงดำเนินนโยบายการคลังแบบกระยาจกต่อมาจนถึงปีงบประมาณ 2531

ตลอดระยะเวลาอันยาวนานที่มีการรัดเข็มขัดทางการคลังนี้ มหาวิทยาลัยของรัฐต้องเผชิญชะตากรรมดุจเดียวกับหน่วยราชการอื่นๆ ในข้อที่ได้รับจัดสรรงบประมาณแบบจำกัดจำเขี่ย และนับเป็นจุดหักเหสำคัญที่มหาวิทยาลัยของรัฐเริ่มก้าวเข้าสู่ยุคแห่งความเสื่อมถอย การจำกัดงบลงทุนทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีอาจขยายตัวตามปกติ ในขณะที่การเพิ่มงบดำเนินการในอัตราต่ำทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีอาจำรงคุณภาพของบริการอุดมศึกษาในระดับเดิมไว้ได้

ตลอดช่วงเวลาที่มีการรัดเข็มขัดทางการคลัง รัฐบาลดำเนินมาตรการการจำกัดกำลังคนภาครัฐควบคู่ไปด้วย การรับข้าราชการใหม่เพียงเท่ากับจำนวนผู้ปลดเกษียณก็ตาม หรือมิให้เพิ่มเกินกว่า 2% ก็ดี ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งภาครัฐบาลต้องสูญเสียฐานะนายจ้างรายใหญ่ของบัณฑิตอุดมศึกษา และการว่างงานของบัณฑิตกลายเป็นปัญหาสำคัญในช่วงเวลาดังกล่าวนี้อีกด้านหนึ่ง มหาวิทยาลัยของรัฐประสบปัญหา ไม่สามารถขยายจำนวนบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับอาจารย์ใหม่

แต่การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปลายปี 2529 เป็นต้นมา ก่อให้เกิดปัญหาชุดใหม่แก่มหาวิทยาลัยของรัฐ ระบบเศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่ 'ยุคทอง' ของการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงระหว่างปี 2530-2533 แม้จะชะงักลงบ้างในระหว่างปี 2534-2535 แต่ก็สามารถธำรงการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงนับตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา การเติบโตของภาคการส่งออกเกิดขึ้นควบคู่กับการขยายตัวของเศรษฐกิจฟองสบู่ (Bubble Economy) การเก็งกำไรปรากฏอย่างแพร่หลาย ทั้งในการซื้อขายหลักทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ การเติบโตของภาคเอกชนดังกล่าวนี้มีผลอย่างสำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากรมนุษย์ในระบบเศรษฐกิจไทย มหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งมีแรงดึงดูดชนชั้นมัธมของชาติต้องสูญเสียแรงดึงดูดนั้น เนื่องจากอัตราเงินเดือนและผลตอบแทนจากการใช้แรงงานในภาคเอกชนปรับตัวอย่างก้าวกระโดด ในขณะที่การปรับตัวในภาครัฐบาลเป็นไปอย่างเชื่องช้ายิ่ง ความแตกต่างของอัตราผลตอบแทนจากการใช้แรงงาน ซึ่งนับวันมีแต่จะเพิ่มขึ้น ทำให้ภาครัฐบาลสามารถว่าจ้างบุคลากรที่มีคุณภาพต่ำลงไปเรื่อยๆ ความข้อนี้รวมถึงอาจารย์มหาวิทยาลัยด้วย มหาวิทยาลัยซึ่งเคยดึงดูดชนชั้นมัธมของชาติในทศวรรษ 2500 และ 2510 กลับได้นักวิชาการชั้นสองและชั้นสามในทศวรรษหลังจากนั้น

ความล่าช้าทางเศรษฐกิจของภาครัฐบาล ไม่เพียงแต่จะทำให้ขาดแรงดึงดูดชนชั้นมัธมเท่านั้น หากยังทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพไว้ได้คุณภาพของกำลังคนจึงเสื่อมทรามลงตามลำดับ แต่การเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนมิได้มีผลต่อกำลังคนของมหาวิทยาลัยเท่านั้น หากยังสามารถทำลายวิญญูณของมหาวิทยาลัยในฐานะชุมชนทางวิชาการอีกด้วย ในด้านหนึ่ง ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่มีส่วนดึงดูดอาจารย์มหาวิทยาลัยบางส่วนไปประกอบธุรกิจการเก็งกำไรซื้อขายหลักทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ในอีกด้านหนึ่งการเติบโตของภาคธุรกิจเอกชนก่อให้เกิดความต้องการบริการทางวิชาการและที่ปรึกษา อาจารย์มหาวิทยาลัยบางส่วนได้ก้าวกระโดดไปประกอบธุรกิจการวิจัยและการให้คำปรึกษา โดยที่มิได้ลาออกจากราชการ

เมื่อรัฐบาลดำเนินการรัดเข็มขัดทางการคลังระหว่างปีงบประมาณ 2525-2531 นั้น รัฐบาลได้ผลักดันนโยบายการถ่ายโอนการผลิตสู่ภาคเอกชน (Privatization) พร้อมทั้งการลด

การควบคุมและกำกับ (Deregulation) ด้วย ว่าจำเพาะการอุดมศึกษา รัฐบาลส่งเสริมการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพิ่มขึ้น นั้นหมายความว่า ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตบริการอุดมศึกษามากขึ้น ในขณะที่เดียวกันนั้น รัฐบาลก็ตีตัวออกห่างจากนโยบายการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนในระดับอุดมศึกษา ปล่อยให้มหาวิทยาลัยของรัฐตัดสินใจกำหนดนโยบายกันเอง ส่วนสำคัญมิใช่เป็นเพราะรัฐบาลต้องการให้มหาวิทยาลัยมีเสรีภาพในการบริหารจัดการเพิ่มขึ้น หากแต่เป็นเพราะรัฐบาลไม่ต้องการเผชิญหน้ากับนักศึกษาในยามที่มีการปรับอัตราค่าเล่าเรียน

แม้เมื่อฐานะการคลังของรัฐบาลกระเตื้องขึ้นอย่างมากนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 เป็นต้นมา แต่รัฐบาลก็ได้ถือว่ามหาวิทยาลัยของรัฐเป็นองค์การสำคัญในระบบสวัสดิภาพของชาติ จึงปฏิบัติต่อมหาวิทยาลัยของรัฐดุจเดียวกับที่ปฏิบัติต่อหน่วยราชการอื่นๆ ทั้งในด้านนโยบายงบประมาณและโครงสร้างอัตราเงินเดือน

นโยบายและท่าทีของรัฐบาลชุดต่างๆ ที่มีต่อมหาวิทยาลัยของรัฐดังกล่าวข้างต้นนี้ ประกอบกับการที่รัฐบาลประกาศ 'ล้างมือ' จากนโยบายการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียน นับเป็นสัญญาณเตือนภัยให้มหาวิทยาลัยทั้งปวงต้องปรับตัว โดยลดการพึ่งพิงงบประมาณแผ่นดิน และหันมาพึ่งตนเองมากขึ้น การปรับโครงสร้างอัตราค่าเล่าเรียนนับเป็นหนทางหนึ่งในการพึ่งตนเองทางการเงิน มหาวิทยาลัยบางแห่งถึงกับกำหนดเป็นหลักการว่า จะมีการปรับค่าเล่าเรียนทุกปีในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป

แต่การขึ้นค่าเล่าเรียนมิใช่หนทางเดียวที่ช่วยให้มหาวิทยาลัยอยู่รอดทางการเงิน ตลอดช่วงแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมา การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมมีส่วนอย่างสำคัญในการแปรสภาพบริการอุดมศึกษาให้เป็นสินค้า มหาวิทยาลัยของรัฐจึงเริ่มขาย 'สินค้า' ของตน โครงการเลี้ยงตนเองประเภทต่างๆ ผุดขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการฝึกอบรมในรูปแบบต่างๆ ซึ่งมีส่วนช่วยประทังชีวิตเศรษฐกิจของมหาวิทยาลัยได้บ้าง แต่มหาวิทยาลัยยังต้องมีบทบาทสำคัญในการผลิตและพัฒนาองค์ความรู้ในสาขาวิชาต่างๆ หากอาจารย์มหาวิทยาลัยมีแต่ 'ขายของ' ความก้าวหน้าทางวิทยาการย่อมยากที่จะเกิดขึ้นได้

ณ บัดนี้ เป็นที่แน่ชัดว่า มหาวิทยาลัยของรัฐมีอาจหวังพึ่งรัฐบาลต่อไปได้ แต่มรดกของระบบราชการที่ทิ้งไว้ให้แก่มหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะป็นทรัพยากรมนุษย์หรือโครงสร้างการบริหารก็ไม่เกื้อกูลให้มหาวิทยาลัยพึ่งตนเองได้เช่นกัน สภาพการณ์ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้คาดได้ว่า เพียงชั่วเวลาอีกทศวรรษเศษ มหาวิทยาลัยของรัฐก็จะตกสู่หุบเหวแห่งความตกต่ำและระบบสวัสดิภาพของชาติจะเสื่อมทรามลงอย่างถึงที่สุด เพราะมหาวิทยาลัยของรัฐอ่อนแอเกินกว่าที่จะได้คลื่นเศรษฐกิจและคลื่นสารสนเทศได้